Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5959

06. 11. 96

Antrag

der Gruppe der PDS

Arbeit und soziale Gerechtigkeit fördern – Grundsätze und Ziele eines Gesetzes zur Erneuerung des Arbeitsförderungsgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus dem Jahre 1969 ist dringend reformbedürftig. Zahlreiche Novellen und Gesetzesänderungen in den vergangenen zwei Jahrzehnten konnten die gesellschaftlichen Erwartungen und Anforderungen an ein zeitgemäßes Arbeitsförderungsrecht nicht hinreichend erfüllen. Eine systematische Ausrichtung des AFG auf die grundsätzlichen Ziele und neuen Aufgaben arbeitsmarktpolitischer Regulierungen ist dringend geboten. Vor allem das Beitragsrecht, das Leistungsrecht und das Recht der unmittelbaren Arbeitsförderung zur Verhinderung und Beendigung von Arbeitslosigkeit weisen einen großen Reformbedarf auf. Dieser resultiert nicht nur aus der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit. Vielmehr ist diese selbst Ausdruck tiefgreifender struktureller Änderungen in der Arbeitswelt und in den Arbeitsbeziehungen. Neue Arbeitsmarktrisiken sind im Zusammenhang mit der Flexibilisierung und Deregulierung von Arbeitsverhältnissen ebenso entstanden, wie sich die Nachfrage nach bezahlter Arbeit erhöht hat. Gleichzeitig hat über fast 20 Jahre hinweg eine schleichende Umdefinition der Aufgaben des AFG stattgefunden. Vorrangige Aufgaben des AFG müssen wieder der Ausgleich der unsozialen Begleiterscheinungen und Wirkungen marktwirtschaftlicher Prozesse und die Verbesserung der materiellen Lage bestimmter Bevölkerungsgruppen werden.

2. Das AFG von 1969 entstammt einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Epoche, die durch ständiges Wirtschaftswachstum in Verbindung mit einer stetigen Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften geprägt war. Der Ausgang der Konjunkturkrise 1966/67 bestätigte diese Auffassung. Ab der Mitte der siebziger Jahre verändert sich diese Situation. Wirtschaftliches Wachstum in Verbindung mit hohen Produktivitätssteigerungen war und ist immer weniger in der Lage, die in konjunkturellen Tälern aufgebaute Arbeitslosigkeit in den nachfolgenden Aufschwungzyklen zu kompensieren. Abgesehen von kurzen Zwischenperioden nimmt die „Sockelarbeits-

losigkeit" seit 20 Jahren beständig zu, was sich in der steigenden Höhe und Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit ausdrückt. Die abnehmende Arbeitsplatzintensität des Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik Deutschland resultiert in erster Linie aus den technologischen Veränderungen in der industriellen Produktion und in den klassischen Dienstleistungssektoren und aus den darauf aufbauenden Rationalisierungssprüngen in der Arbeitsorganisation und in der transnationalen Arbeitsteilung. Die technologisch bedingte strukturelle Arbeitslosigkeit geht auch mit großen sektoralen und regionalen Unterschieden einher. Ursächlich hierfür sind vor allem der wirtschaftliche Bedeutungsverlust klassischer Industriebranchen wie z. B. Werften oder Bergbau. Seit der Einheit haben sich ab 1990/91 die Probleme struktureller, regional und sektoral segmentierter Massenarbeitslosigkeit potenziert und zugespitzt.

Zur Verringerung und Beseitigung der strukturellen Ungleichgewichte zwischen dem Arbeitsplatzangebot und der Arbeitsplatznachfrage ist und bleibt eine Politik gefordert, die unmittelbar auf eine Vermehrung des Arbeitsplatzangebotes gerichtet ist. Die von struktureller Erwerbslosigkeit betroffenen Personen sind keine bloßen „Produktionsfaktoren", sondern Menschen mit vielfältigen sozialen Bindungen, Verantwortlichkeiten gegenüber Kindern, Partnern und Verwandten sowie unterschiedlichsten Fähigkeiten und Bedürfnissen, deren soziale und räumliche Mobilität weit geringer ist als die technologisch potenzierte Mobilität des Kapitals. Das bestehende AFG und seine arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden den arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Ansprüchen und Erfordernissen, die aus dem bisherigen und zukünftig zu erwartenden hohen Anteil struktureller Arbeitslosigkeit an der Gesamtmassenarbeitslosigkeit für eine dem sozialen Ausgleich verpflichtete Politik entstehen, nicht gerecht.

3. Das gesellschaftliche Wertesystem und die biographischen Leitbilder wandelten sich seit 1969 erheblich, eine Anpassung des AFG blieb weitgehend aus. Beispielhaft steht dafür die fehlende Berücksichtigung der Besonderheiten weiblicher Erwerbsarbeit in gesetzlichen Regelungen. Der Kern des AFG war und ist sowohl im Beitrags- und Leistungsrecht als auch im arbeitsmarktpolitischen Förderrecht auf den männlichen Erwerbstätigen ausgerichtet, dem die Rolle des Familienernährers zugeschrieben wird. Die Frau wird lediglich als ökonomisch abhängige Dazuverdienerin gedacht. Der in den alten Bundesländern steigende und in den neuen Bundesländern unverändert hohe Anspruch von Frauen auf Erwerbsarbeit spiegelt jedoch den gesellschaftlichen Wandel in den Wert- und Zielorientierungen individueller Lebensplanungen wider. Um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen, müssen die Voraussetzungen für den gleichberechtigten Zugang von Frauen zu allen Sektoren und Ebenen der Erwerbsarbeit geschaffen werden. In der Erwerbsarbeitsgesellschaft bleibt das eigene Erwerbseinkommen und die damit mögliche Eindämmung und Abschaffung ökonomischer Abhängigkei-

ten die Grundvoraussetzung für Emanzipation. Eine Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die den sich historisch wandelnden Zielen und Wertvorstellungen einer sozialen, emanzipatorischen Gesellschaft verpflichtet ist, muß nach neuen innovativen Wegen suchen, um diesen gesellschaftlich artikulierten Bedürfnissen gerecht zu werden und die Chancengleichheit von Frauen in der Erwerbsarbeit zu verwirklichen. Sie muß in ihren gesetzlichen Regelungen die Besonderheiten weiblicher Erwerbsbiographien angemessen berücksichtigen.

4. Das AFG aus dem Jahre 1969 entstammt einer Periode stabiler und vor allem weitgehend homogener Arbeitsverhältnisse mit täglich achtstündigen, wöchentlich fünftägigen (männlichen) Normalarbeitsverhältnissen und einem hohen Maß an Arbeitsplatzsicherheit. Unter dem Eindruck des technologisch beschleunigten Wandels in der Arbeitswelt, dem Untergang alter und der Entstehung neuer Produktionssektoren und neuen Ansprüchen an Flexibilität der Arbeitsorganisation einerseits und Mobilität und Verfügbarkeit der Arbeitskräfte andererseits geriet der ausgehandelte Kompromiß zwischen Kapital und Arbeit in die Krise oder wurde aufgekündigt. Die staatliche Politik begleitete und verstärkte diese Entwicklung durch vielfältige Maßnahmen der Deregulierung und Aushöhlung sozialstaatlicher und arbeitsrechtlicher Normen und Standards. Die Folge sind neue Arbeitsformen und -verhältnisse, die sich alle durch eine niedrige oder gänzlich fehlende sozial-, arbeits- und tarifrechtliche Absicherung auszeichnen. Die vielfältigen Formen der entgarantierten Teilzeitbeschäftigung, der Arbeitszeitgestaltung, der Scheinselbständigkeit, der Niedrigentlohnung stellen den Sozialstaat im allgemeinen und das Arbeitsförderungsrecht im besonderen vor neue Herausforderungen. Eine ungenügende oder gar fehlende sozialstaatliche Regulation verschärft aktuell die finanziellen Folgen von Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten und gefährdet soziale Sicherheit im Alter. Eine Politik der einseitigen Deregulierung, die bestehende Regeln außer Kraft setzt ohne neue zu gestalten, verschärft bestehende und schafft zukünftige sozialstaatliche Probleme auf der Ebene der elementaren sozialen Garantien und Sicherheiten einerseits und der Finanzierung dieser Sicherheiten andererseits. Sie verspielt die Zukunft einer sozialen Gesellschaft, statt sie zu gewinnen.

5. Jede Form der Arbeitslosenversicherung muß sich mit einem ihr immanenten Dilemma auseinandersetzen. In Zeiten steigender und anhaltender Arbeitslosigkeit erhöht sich die Nachfrage nach den Versicherungsleistungen, während die Zahl der Beitragszahler abnimmt und ihre Beitragssätze steigen. Die zahlreichen Änderungen und Novellen des AFG seit 1980 haben hierauf durchgängig mit Leistungseinschränkungen reagiert. In der Folge konnte die Arbeitslosenversicherung immer weniger ihren Aufgaben gerecht werden, immer stärker wurde die kommunale Sozialhilfe belastet. Das wiederum hat die finanzielle Fähigkeit der Kommunen zu einer beschäftigungsfremden Politik beschnitten. Gleichzeitig führte das ausschließlich an der Lohnsumme orientierte Beitragssystem zu ei-

nem zweiten Dilemma: trotz der Leistungseinschränkungen und -kürzungen mußten die Beitragssätze steigen, während gleichzeitig in den hochproduktiven, leistungsstarken Sektoren und Branchen der Anteil der Lohnsumme am Kapitaleinsatz durch die technologische Erneuerung des Kapitalstocks abnahm. Die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze in arbeitsintensiveren Bereichen förderte die Erhöhung der Beitragssätze nicht, vielmehr verschärfte sie dort den Druck und die Bereitschaft zur Flucht in tariflich entregelte Niedriglohnsektoren und nichtbeitragspflichtige Beschäftigung mit der Wirkung, daß die zusätzlich entstandenen Arbeitsplätze das verlorene Beitragsaufkommen aus dem hochproduktiven Sektor nicht kompensieren konnten.

Mit der Ergänzung des lohnsummenzentrierten Beitragssystems durch andere Beitragsformen wie eine Wertschöpfungsabgabe, die die hochproduktiven Sektoren an den Kosten der Arbeitslosenversicherung entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit beteiligt, kann die finanzielle Grundlage des Solidarprinzips strukturell verbessert werden. Die Wirkungen einer solchen Erweiterung der Beitragsbasis verpuffen jedoch mittelfristig, wenn nicht die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik insgesamt auf eine Erhöhung der Zahl beitragspflichtiger Arbeitsverhältnisse ausgerichtet ist. Nach wie vor besteht die beste Beitragsentlastungspolitik darin, die Zahl der Beitragszahlenden zu erhöhen und dadurch die Zahl der Leistungsnehmenden zu verringern. Tatsächlich wurde und wird die nahezu einseitig auf Weltmarktgeltung orientierte Wirtschaftspolitik mit ihrer Vernachlässigung des Binnenmarktes und der wirtschaftlichen Impulse der privaten Massenkaufkraft diesen Anforderungen nicht gerecht.

Neoliberale Dogmen der Wirtschaftspolitik führten obendrein dazu, die Möglichkeiten aktiver Arbeitsmarktpolitik politisch und wirtschaftlich geringzuschätzen, ihren Umfang zu kürzen und ihre Instrumente zu demontieren oder durch ihre diskriminierende Ausgestaltung als „Zweiter Arbeitsmarkt" in eine Waffe der Deregulierungspolitik zu verkehren. Befördert wurde dieser Mißbrauch der Arbeitsförderung dadurch, daß die staatliche Politik einen Rückzug aus ihrer arbeitsmarktpolitischen Verantwortung und aus der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Sozialstaatlichkeit und Herstellung gleicher Lebensverhältnisse antrat. Eine Reform des AFG muß diese staatliche Verantwortung wiederherstellen. Sie muß darüber hinaus berücksichtigen, daß ihre Finanzierung gerade aufgrund des veränderten Charakters der Arbeitslosigkeit nicht allein eine Aufgabe der Versichertengemeinschaft sein kann, sondern der Gesellschaft insgesamt.

6. Staatliche Arbeitsmarktpolitik ist kein sich selbst genügendes Politikfeld, welches Beschäftigungsmöglichkeiten um der bloßen Beschäftigung willen anbietet. Aber sie ist auch kein bloßer Wurmfortsatz betriebswirtschaftlich orientierter Handlungsstrategien. Vielmehr kommt ihr eine entscheidende Brückenfunktion zwischen verschiedenen Politikbereichen zu.

Sie kann notwendige Brücken schlagen zwischen den volkswirtschaftlichen Anforderungen an eine regionale Strukturpolitik und den Alltagsbedürfnissen der Menschen nach einer intakten und lebendigen sozialen und kulturellen Infrastruktur und entsprechenden öffentlichen Gütern und Diensten. Sie kann notwendige Brücken schlagen zwischen den von markt- und profitorientierten Unternehmen nicht gewährleisteten gesellschaftlichen Reproduktionserfordernissen und den äußerst unzureichend an der Vermehrung bezahlter Arbeitsplätze ausgerichteten Kriterien der Wirtschaftsförderung. Sie kann notwendige Brücken schlagen zwischen dem millionenfach unbefriedigten Bedürfnis nach bezahlter Erwerbsarbeit und gesellschaftlicher Anerkennung einerseits und dem Erfordernis neuer Antworten auf die strukturelle Arbeitsmarktkrise und der Vermehrung der Beitragszahler andererseits. Sie kann eine sinnvolle Verbindung zwischen betriebswirtschaftlichen Erfolgskriterien und volkswirtschaftlich-beschäftigungspolitischen Maßstäben befördern. Arbeitsmarktpolitik kann all dies nicht, wenn ihre Instrumente ausschließlich reaktiv, stumpf, unstetig, kurzfristig und in einem falsch verstandenen versicherungsrechtlichen Sinn ausschließlich auf Personenförderung ausgerichtet sind. Insbesondere vermag sie die möglichen Brücken nicht zu schlagen, wenn sie nur als Politik der „Wiedereingliederung" in einen „Ersten Arbeitsmarkt" betrachtet wird. Vielmehr muß sie selbst dem Ziel der Vermehrung der vorhandenen Zahl beitragspflichtiger Arbeitsplätze verpflichtet sein – und dies um so mehr, je beschäftigungsärmer das marktwirtschaftliche Wachstum ausfällt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag in den kommenden sechs Monaten den Entwurf für ein Gesetz zur Erneuerung des Arbeitsförderungsgesetzes vor, der geeignet ist, die folgenden Grundsätze, Ziele und Aufgaben zu verwirklichen:

1. Das Solidarprinzip und seine finanziellen Grundlagen erneuern

   Mit der Arbeitslosenversicherung schützt sich die Gesamtheit der abhängig Beschäftigten vor den Folgen und Wirkungen des individuell auftretenden, aber gesellschaftlich verursachten Risikos „Arbeitslosigkeit". Der Zweck der kollektiven Versicherung richtet sich daher darauf, die Regeln des Marktes auf dem Arbeitsmarkt partiell außer Kraft zu setzen, und zwar grundsätzlich durch Einkommenskompensationen (Leistungsrecht) und durch Beeinflussung der Nachfrage nach und des Angebotes von Arbeitskräften (Arbeitsförderung). Indem für die Erwerbslosen die finanziellen und sozialen Kosten des Arbeitsplatzverlustes verringert werden, schützt sich zugleich die Gesamtheit der abhängig Beschäftigten vor den ruinösen Wirkungen von Arbeitslosigkeit auf das allgemeine Lohnniveau und auf die arbeits- und sozialrechtlichen Standards. Ob der Versicherungsfall eintritt, entzieht sich in der Regel den Hand-

lungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der einzelnen Versicherten. Arbeitslosigkeit ist kein nach engen versicherungsmathematischen Grundsätzen und dem Äquivalenzprinzip versicherbaren Risiko, weil ihr Eintreten abhängig ist von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der darauf bezogenen öffentlichen Politik und den betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen. Zugleich nimmt die Beschäftigungsintensität des wirtschaftlichen Wachstums ab, so daß die Verantwortung staatlicher Politik für die Verhütung und Beendigung von Arbeitslosigkeit wächst. Gleichzeitig führt eine Orientierung auf rein quantitatives wirtschaftliches Wachstum zu gesellschaftlich unerwünschten sozialen und ökologischen Folgen. Staatliche Politik nimmt ihre daraus resultierende gesamtgesellschaftliche Verantwortung gegenüber der Arbeitsmarktentwicklung zukünftig auch durch eine direkte Beteiligung an den finanziellen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung wahr, um eine finanzielle Überforderung der Solidargemeinschaft der Beitragspflichtigen zu verhindern.

Die Erneuerung des Solidarprinzips und die Sicherung seiner finanziellen Grundlage geschieht grundsätzlich auf drei Wegen:

- durch die Ausweitung des Schutzes der Arbeitslosenversicherung und der Beitragspflicht auf alle abhängig Erwerbstätigen und auf alle aus abhängiger Erwerbstätigkeit entspringenden Einkommen;
- durch die Einführung einer Bruttowertschöpfungsabgabe als Ergänzung der lohnsummenorientierten Arbeitgeberanteile im Rahmen der Beitragspflicht, die insbesondere kapitalintensive Unternehmen entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und volkswirtschaftlichen Stellung an der Aufbringung der Beiträge beteiligt;
- durch die Einführung eines regelgebundenen Bundeszuschusses nach Maßgabe der Arbeitslosenzahl insbesondere zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

2. Soziale Bürgerrechte stärken

Anhaltende Massenarbeitslosigkeit in einer erwerbsarbeitszentrierten Gesellschaft kann dazu benutzt werden, die Gesellschaft in „Arbeitsplatzbesitzende" und „Arbeitsplatzbesitzlose" zu spalten, gesellschaftliche Entsolidarisierung voranzutreiben und demokratische Teilhaberechte auszuhöhlen. Die Unterteilung von Erwerbslosen in verschiedene sozialrechtliche Kategorien, etwa nach „Arbeitsmarktnähe" oder individuell zugeschriebenen „Arbeitsmarktrisiken", und darauf aufbauenden unterschiedlichen Rechtsstellungen und Ansprüchen gegenüber der Arbeitslosenversicherung widerspricht der Vorstellung gleicher sozialer Bürger- und Bürgerinnenrechte. Die Arbeitslosenversicherung stellt ein gesamtgesellschaftliches Regulativ gegenüber einzelbetrieblichen Personalentscheidungen dar, indem sie alle Erwerbslosen sozialrechtlich gleichstellt und ausschließt, den oder die einzelne Erwerbslose als Arbeitskraft und Bürger oder Bürgerin min-

deren Rechts zu behandeln. Eine sozial verantwortungsvolle und demokratische Reform des AFG stärkt den demokratischen und sozialen Charakter der Gesellschaft durch allgemeinverbindliche positive und negative Regeln für die marktwirtschaftlich erzeugte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt. Sie schafft ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und sozialstaatlicher Verläßlichkeit. Hierzu zählen:

– der Grundsatz eines allgemein gleichen Anspruchs auf bezahlte Erwerbsarbeit für Männer und Frauen, der die Beseitigung aller Frauen diskriminierenden Vorschriften im AFG und die verbindliche Quotierung aller Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfordert;

– die Stärkung des Koalitionsrechtes und des Vorrangs der Tarifautonomie

  - durch die Bindung des Arbeitsförderungsrechtes an tariflich geregelte Arbeitsverhältnisse,

  - durch das Recht jedes und jeder einzelnen Versicherten, ein nicht tariflich geregeltes oder nicht den ortsüblichen Bedingungen entsprechendes Arbeitsverhältnis ohne Nachteile für den Versichertenstatus ablehnen zu können, und

  - durch das Verbot der Vermittlung in unterwertige Beschäftigung;

– die sozialrechtliche Gleichstellung und Einbeziehung aller Gruppen von Erwerbslosen im Förder- und Leistungsrecht, letzteres bei fehlenden Anwartschaften auf Arbeitslosengeld zumindest im Rahmen der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe, wodurch infolge der Rücknahme der zwischenzeitlich erfolgten Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit zugleich auch Spielräume für soziale und demokratische Entwicklungen in den Kommunen eröffnet werden;

– die strikte Umsetzung des Prinzips der Freiwilligkeit der Teilnahme auf dem gesamten Gebiet der Arbeitsfördermaßnahmen;

– der Ausschluß jeglicher rechtlichen Schlechterstellung von Erwerbslosen gegenüber Erwerbstätigen aufgrund ihrer finanziellen Abhängigkeit von sozialstaatlichen Einkommenstransfers;

– das Verbot einer einseitigen Belastung von Erwerbslosen mit Pflichten bei der Zumutbarkeitsregelung und die Wiederherstellung des Dreiklangs von Aufgaben und Pflichten der Arbeitgeber, der Erwerbslosen und der Arbeitsämter, und zwar

  - seitens der Arbeitgeber durch Ausschöpfung aller Möglichkeiten zu arbeitsmarktlich sachgerechter Gestaltung der Einstellungsanforderungen (z. B. an Geschlecht, Qualifikation und Alter der Erwerbslosen), durch ihre Bereitschaft zur Qualifizierung Erwerbsloser

und durch die Inanspruchnahme der Dienste der Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter;

- seitens der Erwerbslosen durch die Nutzung der Chancen und Möglichkeiten des Arbeitsmarktes, entsprechender Beratungsangebote und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter sowie durch ihre Bereitschaft, in gleichem Maße wie die beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen den Erfordernissen des Arbeitsmarktes zu entsprechen;

- seitens der Arbeitsämter durch sachgerechte Beratungs- und Vermittlungsbemühungen und durch ein ausreichendes Angebot von Qualifizierungs- und Arbeitsfördermaßnahmen, die es den Erwerbslosen ermöglichen, eine ihren sozialen und beruflichen Verhältnissen und darauf gegründeten beruflichen Entwicklungsperspektiven entsprechende Beschäftigung zu finden;

wobei die nähere Ausgestaltung zu berücksichtigen hat, daß der Regelung der Zumutbarkeit eine mit der Größe der Arbeitsplatzlücke abnehmende Bedeutung für die Verhinderung und Beendigung von Arbeitslosigkeit zukommt.

3. Die Aufgaben des AFG an gesellschaftspolitischen Erfordernissen ausrichten

   Durch die Reform des AFG allein kann ein hoher Beschäftigungsstand weder wiederhergestellt noch erhalten werden. Hierzu ist ein Zusammenspiel verschiedener staatlicher Politikbereiche erforderlich. Das AFG darf sich gleichwohl nicht auf kompensatorische und nur reaktive Aufgaben beschränken, sondern muß allein schon im wohlverstandenen Interesse der Versichertengemeinschaft seinen Teil dazu beitragen, das Eintreten des Versicherungsfalles, also Arbeitslosigkeit, zu vermeiden und zu beenden.

   – Die Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung bleibt die soziale Absicherung der Erwerbslosen durch kompensatorische Einkommenszahlungen; im weiteren zählen zu ihren Hauptaufgaben die Berufsberatung, die Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche, die Arbeitsvermittlung und die berufliche Weiterbildung. Auf diese Leistungen besitzt jeder und jede Erwerbslose einen Rechtsanspruch.

   – Erwerbslose erhalten nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit einen individuell einlösbaren Rechtsanspruch auf Arbeitsförderung, Erwerbslose ohne Berufsausbildung unmittelbar nach Eintritt der Erwerbslosigkeit. Auf dem Verordnungswege kann festgelegt werden, daß für bestimmte Berufsgruppen und/oder Erwerbslose in bestimmten benachteiligten Regionen der Rechtsanspruch bereits früher eintritt. Zu diesem Rechtsanspruch zählt auch die Erstellung eines Förderfahrplans, in dem verschiedene Maßnahmen miteinander kombiniert werden können.

- Die Selbstverwaltungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit werden durch eine Beschränkung der Verordnungsermächtigung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung insbesondere in den Bereichen der Zumutbarkeitsregeln, der Qualifikation und der Arbeitsförderung gestärkt. Die Kompetenzen der Frauenbeauftragten in der Arbeitsverwaltung werden erheblich ausgeweitet.
- Vertreter oder Vertreterinnen der Träger von Arbeitsfördermaßnahmen sind in die Arbeit der Selbstverwaltungsgremien in allen sie betreffenen Fragen einzubeziehen. Vertreter oder Vertreterinnen der Beschäftigten und der Erwerbslosen sind zumindest im Rahmen der Widerspruchsstellen an allen Streitfällen in Fragen des Leistungs- und Förderrechts zu beteiligen.
- Auch durch haushaltsrechtliche Vorschriften wird den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern die sachliche, personelle und finanzielle Beteiligung an der Entwicklung und Durchführung regionaler Strukturenentwicklungspläne ermöglicht. Gleichzeitig werden innerhalb des AFG die notwendigen Anschlußstellen zur Kombination verschiedener öffentlicher und privater Fördermittel geschaffen.
- Im Rahmen der Erneuerung des Arbeitsförderungsrechts vertritt die Bundesregierung entsprechende Positionen innerhalb der Europäischen Union, drängt auf die Stärkung der europäischen Kompetenzen auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und unterstützt eine Vereinheitlichung des nationalen und europäischen Rechtes zur Unterstützung der Ziele der Erneuerung des bundesdeutschen AFG. Im AFG selbst werden alle Hemmnisse für die Freizügigkeit Erwerbsloser innerhalb der EU beseitigt.

4. Die finanzielle Absicherung aller Erwerbslosen gewährleisten

Die einkommenskompensatorischen Leistungen nach dem AFG haben die finanzielle Absicherung für alle beim Arbeitsamt registrierten Arbeitslosen zu gewährleisten und zugleich eine lebensstandardsichernde Funktion zu erfüllen. Das gesamte Leistungsrecht hat dem Grundsatz zu folgen, daß seine Inanspruchnahme den tatsächlich vorhandenen unbefriedigten Bedarf an bezahlter Erwerbsarbeit ausdrückt. Die zusätzliche Belastung anderer Sozialtransfersysteme, insbesondere der kommunalen Sozialhilfe, mit Ausgaben für die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums für Erwerbslose muß ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund werden die einkommenskompensatorischen Leistungen nach dem AFG in Höhe der Sozialen Grundsicherung gesockelt. Aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung allein läßt sich trotz einer Ausweitung des beitragspflichtigen Personenkreises eine finanzielle Absicherung aller Erwerbslosen für die gesamte Dauer ihrer Erwerbslosigkeit nicht bestreiten. Die Gewährleistung der Integration aller eine Erwerbstätigkeit suchenden Personen unabhängig von ihrer bisherigen Erwerbsbiographie in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist eine gesamtgesellschaftliche

Aufgabe. Die bestehenden Regelungen über den Bezug von und die Mittelaufbringung für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind daher um folgende Grundsätze zu ergänzen bzw. als Übergangsregelungen bis zur Einführung der „Sozialen Grundsicherung gegen Armut und Abhängigkeit, für mehr soziale Gerechtigkeit und ein selbstbestimmtes Leben" (Drucksache 13/3628) einzuführen:

– Die Höhe des Arbeitslosengeldes wird nach einem einheitlichen Leistungssatz von 75 % des vorherigen Nettoarbeitsentgelts berechnet. Die Anspruchsdauer beträgt nach einer beitragspflichtigen Beschäftigung von zwölf Monaten sechs Monate. Sie verlängert sich für jeweils weitere vier Monate beitragspflichtiger Beschäftigung um zwei Monate auf maximal drei Jahre. Die Mittel sind aus den Versicherungsbeiträgen aufzubringen. Eine deutliche Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen ist dafür zulässig, sofern die daraus entspringenden Leistungsansprüche im oberen Einkommensbereich degressiv gestaltet werden.

– Die Höhe des Arbeitslosengeldes entspricht mindestens dem existenzsichernden Bedarf der Sozialen Grundsicherung in Höhe von gegenwärtig 1 425 DM/Monat. Sofern die Leistungen aufgrund versicherungsrechtlicher Ansprüche diesen Betrag nicht erreichen, wird die Differenz aus Steuermitteln des Bundes finanziert.

– Die Höhe der Arbeitslosenhilfe entspricht der Höhe des Arbeitslosengeldes, mindestens jedoch dem existenzsichernden Betrag nach der Sozialen Grundsicherung. Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat jede arbeitslose Person, sofern kein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, für die Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenhilfe wird aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Die Arbeitslosenhilfe wird an die anspruchsberechtigte Person in voller Höhe ausgezahlt. Unterhaltsrechtliche Titel nach dem BGB werden für die Dauer des Arbeitslosenhilfe-Bezuges auf die Bundesanstalt für Arbeit übergeleitet. Vermögen der anspruchsberechtigten Person bleibt in seiner Substanz geschützt. Einkommen aus Vermögen, die nach Steuerabzug einen jährlichen Freibetrag von 600 DM überschreiten, werden auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Jede weitere Form der Bedürftigkeitsprüfung entfällt.

– Arbeitslos im Sinne des AFG ist jede Person, die sich durch ihre Arbeitslosmeldung beim zuständigen Arbeitsamt bereit erklärt, eine zumutbare beitragspflichtige Beschäftigung auszuüben, die insofern der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, die keiner mehr als 18 Wochenstunden umfassenden Erwerbstätigkeit nachgeht und die unter den geltenden gesetzlichen Bestimmungen eine beitragspflichtige Beschäftigung ausüben kann und darf. Nachweise von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder oder pflegebedürftige Personen dürfen zum Nachweis der Verfügbarkeit arbeitsloser Personen nicht verlangt werden.

- Die Umverteilung des vorhandenen gesellschaftlichen Volumens an bezahlter Arbeit gehört zu den zentralen beschäftigungspolitischen Strategien, die auch einer leistungsrechtlichen Unterstützung bedürfen. Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe werden daher um den Tatbestand einer „Teilarbeitslosigkeit" erweitert.
  - Zeiten, in denen eine beitragspflichtige Beschäftigung von über 18 Wochenstunden wegen der Erziehung und Betreuung minderjähriger Kinder, wegen der Betreuung und Versorgung pflegebedürftiger Angehöriger oder aufgrund beschäftigungsfreier Zeiten infolge von Vereinbarungen der Tarifpartner zur Arbeitsumverteilung (z. B. sabbaticals) nicht ausgeübt wird oder werden kann, stehen beitragspflichtigen Zeiten versicherungsrechtlich gleich.
  - Die Ausübung einer beitragspflichtigen Beschäftigung von bis zu drei Vierteln der allgemein üblichen Wochenarbeitszeit steht dem Bezug von Lohnersatzleistungen nach dem AFG nicht entgegen, sofern diese Leistungen anteilsmäßig für die Differenz zwischen allgemeiner Wochenarbeitszeit und im Rahmen der Beschäftigung ausgeübter verkürzter Arbeitszeit gewährt werden.
  - Die Arbeitsämter erhalten die Möglichkeit, entsprechend den lokalen Arbeitsmarktgegebenheiten weitere Formen der leistungsrechtlichen Förderung von Teilzeitarbeit zu erproben. Die Beiträge zur Renten-, Pflege- und Krankenversicherung müssen dabei so ausgestaltet werden, daß eine ausreichende Sicherung nach der Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung gewahrt bleibt.
  - Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung legt dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht vor, in dem differenziert nach Männern und Frauen über die Wirkungen der Instrumente zur Förderung der Arbeitsumverteilung unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsplatz- und Einkommenseffekte berichtet wird.

5. Berufliche und soziale Mobilität fördern

Eine wichtige Voraussetzung zur Vermeidung und Beseitigung von struktureller Arbeitslosigkeit ist die weitgehende Übereinstimmung der beruflichen und sozialen Qualifikationen der Arbeitsuchenden und der Anforderungen der Betriebe und öffentlichen Dienste. Die Aufgabe der Arbeitsförderung geht daher dahin, das Qualifikationsniveau ständig zu verbessern. Hierzu zählen die Berufsausbildungsförderung, die Bildungsförderung und die berufliche Fortbildung und Umschulung. Sie stehen heute vor neuen Herausforderungen, weil der einmal gewählte Beruf nicht mehr als Lebensberuf begriffen werden kann. Vielmehr sind die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gezwungen, ständig mit neuen Berufswahlentscheidun-

gen auf wirtschaftliche und technische Veränderungen zu reagieren. Berufswahl ist damit ein das ganze Berufsleben durchziehender Prozeß der Berufsfindung geworden, der mit der Entscheidung für eine bestimmte Tätigkeit beginnt und sich mit Weiterentwicklungen, Spezialisierungen, aber auch völligen beruflichen Veränderungen fortsetzt. Aus dem ständigen, sich beschleunigenden Wandel der Berufsbilder und Anforderungen entsteht ein besonderes Schutzbedürfnis abhängig Beschäftigter und Arbeitsloser und insbesondere berufsunerfahrener Berufswähler und Berufswählerinnen. Die berufliche Qualifikation, insbesondere die Weiterbildung obliegt in erster Linie den Unternehmen und Betrieben. Die Instrumente der Arbeitsförderung besitzen demgegenüber subsidiären Charakter. Ihr Einsatz muß so erfolgen, daß eine Abwälzung betrieblicher Qualifikationskosten auf die Solidargemeinschaft bzw. die Allgemeinheit weitestgehend ausgeschlossen wird. Die Verbindung von qualifizierenden Instrumenten mit den beschäftigungsfördernden Instrumenten des AFG ist weiter auszubauen.

- Zur Sicherung der Berufswahlfreiheit (Artikel 12 GG) bei gleichzeitigem Abbau möglicher Ungleichgewichte zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem und als Ausdruck der sich aus dem Sozialstaatsgebot ergebenden Verpflichtungen zur Daseinsvorsorge (Artikel 20 GG) darf die berufliche Beratung und Ausbildungsvermittlung neutral, unabhängig und bundeseinheitlich professionell nur von den Arbeitsämtern ausgeübt werden.

- Die Berufsberatung hat zum Ziel, ratsuchende Personen bei ihren individuellen Berufswahlentscheidungen so zu fördern und zu begleiten, daß sie ihre berufliche Lebensplanung eigenverantwortlich gestalten können.

- Die berufliche Qualifizierung erwerbsloser Personen umfaßt die Ausbildung, die Weiterbildung und die berufliche Neuqualifizierung. Maßnahmen zur beruflichen Qualifikation können nur gefördert werden, wenn sie neben den beruflichen auch die sozialen Kenntnisse und Fähigkeiten, die vom Berufsbild und am Arbeitsplatz gefördert werden, vermitteln.

- Neben den vom Arbeitsamt geförderten Maßnahmen können auch von erwerbslosen Personen selbstgewählte Qualifizierungsmöglichkeiten unterstützt und gefördert werden, soweit sie unmittelbar berufsverwertbar sind.

- Die berufliche Qualifizierung von Erwerbslosen, die besonders von Erwerbslosigkeit betroffenen Sektoren und Regionen entstammen, soll in Abstimmung mit regionalen Strukturentwicklungsplänen erfolgen.

- Für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen gilt der Grundsatz der Freiwilligkeit. Die Teilnahme muß den erwerbslosen Personen förderungsrechtlich durch die Übernahme des Mehraufwandes erleichtert werden. Hierzu zählen auch die Kosten einer notwendigen Kinderbetreu-

ung. Die Zumutbarkeitskriterien sind auf Maßnahmen der beruflichen Bildung und Fortbildung nur anzuwenden, wenn die Teilnahme begründet zur Aufnahme einer Beschäftigung führen wird, insofern also einem Vorschlag der Arbeitsvermittlung gleichsteht. Die Teilnahme an einer beruflichen Fördermaßnahme wirkt anwartschaftsbegründend.

– Qualifizierungsprojekte für Frauen, die darauf abzielen, Beschäftigungsperspektiven in qualifizierten Bereichen zu eröffnen, das Berufsspektrum von Frauen zu erweitern oder den Aufstieg von Frauen in qualifizierte bzw. leitende Funktionen zum Ziel haben, sind durch höhere Zuschüsse besonders zu fördern.

6. Vorrang für die aktive Arbeitsmarktpolitik

„Aktive Arbeitsmarktpolitik" hat die Vermehrung der Nachfrage nach Arbeitskräften zum Ziel. Ihre vorrangige Aufgabe besteht darin, das vorhandene Angebot an Arbeitsplätzen direkt und indirekt zu erhalten und zu vergrößern. Sie verfehlt ihr Ziel, wo sie sich als bloßes Anhängsel betrieblicher Marktentscheidungen versteht und wo sie sich ausschließlich an sozialpolitischen, beschäftigungstherapeutischen Kriterien orientiert. Vielmehr bieten die unmittelbaren Instrumente der Arbeitsförderung – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse – unverzichtbare Interventionsmöglichkeiten, um durch Marktentscheidungen bewirkte Fehlallokationen zu mildern und zu korrigieren und am gesellschaftlichen Bedarf orientierte Entwicklungen zu fördern. Zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit müssen die präventiven Fördermöglichkeiten verbessert werden. Die Arbeitsfördermaßnahmen unterliegen einem arbeits-, sozial- und tarifrechtlichen Diskriminierungsverbot. Lohnsubventionen der verschiedensten Form für bestimmte Erwerbslosengruppen sind an den Nachweis der Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes zu binden. Der Einsatz von Arbeitsfördermaßnahmen soll sich am Grundsatz des Ausgleiches gesellschaftlich unerwünschter, unsozialer Begleiterscheinungen der Marktwirtschaft orientieren, unbefriedigte soziale und ökologische Bedürfnisse der Gesellschaft decken und den Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors fördern.

– Haushaltsrechtlich wird die Stellung der Arbeitsförderung durch die Einführung eines regelgebundenen Bundeszuschusses und die Einsetzbarkeit der Mittel für Lohnersatzleistungen für alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gestärkt. Die Höhe der jährlich für die Arbeitsfördermaßnahmen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit einzustellenden Mittel muß hinreichen, um zwei Drittel der über ein Jahr arbeitslos gemeldeten Personen fördern zu können. Das Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit ist der entscheidende Indikator für das Fördervolumen, nicht aber die alleinige Zugangsvoraussetzung zur Arbeitsförderung.

- Um die präventiven Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit zu stärken, wird der Grundsatz aufgegeben, daß eine Förderung erst eintreten kann, wenn Arbeitslosigkeit unwiderruflich droht. Dadurch erhalten die Arbeitsämter die Möglichkeit, in Kooperation mit Betriebsräten und Unternehmensleitungen bereits frühzeitig auf strukturelle Verschlechterungen in der Lage eines Betriebes, einer Branche oder eines regionalen Arbeitsmarktes zu reagieren. Die Regelungen über das strukturelle Kurzarbeitergeld sind zu entfristen und die Kombination mit beruflichen Bildungsmaßnahmen ist zu ermöglichen, ebenso die Kombination von Arbeitsfördermitteln mit Sozialplanmitteln in „Arbeitsförderfonds".

- Arbeitsförderpolitik muß in regionale Entwicklungs- und Handlungskonzepte eigeninitiativ eingreifen. Bei der Entwicklung regionaler Konzepte wirken die Arbeitsämter unmittelbar und mittelbar durch die Förderung regionaler Strukturplanungen etwa bei Beratungs- und Entwicklungsagenturen im Rahmen der Arbeitsfördermaßnahmen mit. Alle Instrumente der Arbeitsförderung müssen grundsätzlich mit Programmen und Maßnahmen zur regionalen Strukturverbesserung verknüpfbar sein, soweit die Ausweitung des vorhandenen Arbeitsplatzvolumens ein eigenständiges Ziel solcher Programme ist.

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stellen ein geeignetes arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, um auf strukturelle und auch spezifisch regionale Arbeitsplatzdefizite zu reagieren. Äußerliche Kennzeichen solcher Defizite sind überdurchschnittliche Häufungen bestimmter beruflicher Qualifikationen unter den Arbeitslosen, ein überdurchschnittlicher Anteil bestimmter Personengruppen und eine überdurchschnittliche Zahl von Langzeitarbeitslosen. Die strukturelle Aufgabenstellung besteht damit in der Induzierung und Schaffung neuer Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Integration spezifisch benachteiligter Personengruppen. Mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als marktfernem Instrument können beide Aufgaben kombiniert erfüllt werden. Sie eignen sich, um bestimmten Personen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt der privaten Wirtschaft zu erleichtern, und sie ermöglichen es gleichzeitig, innovative Güter und Dienste potentiell marktfähig zu entwickeln. Aus diesen Gründen ist es geboten, in geeigneten Fällen die Personenförderung mit einer Projektförderung zu kombinieren, wobei von vorneherein ein zeitlicher Rahmen von bis zu fünf Jahren geöffnet werden sollte, und das bisherige Spektrum förderfähiger Arbeit zu erweitern um Arbeiten, die geeignet sind,

  - die kulturellen Angebote auf regionaler oder kommunaler Ebene zu verbessern;
  - die lokalen Angebote der (präventiven) Gesundheitsförderung und -versorgung und ambulanten Pflege zu verbessern;

- die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für solche Bevölkerungsgruppen zu verbessern, die aufgrund ihres sozialen oder rechtlichen Status von Unterversorgung und sozialem Ausschluß bedroht sind;
- im Bereich sozialer, kultureller und ökologischer Infrastrukturdefizite innovative Wege und Lösungen zu erproben.

– Die Förderrichtlinien sind so zu gestalten, daß eine mittel- und langfristige Stabilisierung von Träger- und Projektstrukturen möglich ist. Dies geschieht insbesondere durch die kontinuierliche Förderung geeigneter Arbeiten bei gemeinnützigen Vereinen und Einrichtungen, wozu auch Beschäftigungsgesellschaften und Arbeitsförderbetriebe zählen, soweit sie nicht ausschließlich wirtschaftliche Zwecke verfolgen. Die Fördersätze sollen die unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen verschiedener Erwerbslosengruppen und die Marktnähe der geförderten Tätigkeiten berücksichtigen. Trägern von Arbeitsfördermaßnahmen soll es ermöglicht werden, verschiedene Maßnahmen miteinander zu kombinieren, z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Bildungsmaßnahmen, und sie sollen die Möglichkeit erhalten, auch mit Fördermitteln (z. B. Lohnkostenzuschüssen) in marktnahen Bereichen unbeschadet ihrer Förderfähigkeit Überschüsse zu erwirtschaften, sofern diese Überschüsse zur Finanzierung erneuter Fördermaßnahmen eingesetzt werden.

– Die Personenförderung erfolgt zunächst für ein Jahr und ist auf Antrag um ein weiteres Jahr zu verlängern. Bei Tätigkeiten, die ein besonderes persönliches Vertrauensverhältnis voraussetzen (z. B. Beratung, Betreuung) erfolgt die Förderung grundsätzlich für zwei Jahre. Die Förderung kann um bis zu zwei weitere Jahre verlängert werden, wenn begründete Aussicht auf Übernahme in ein nicht über das AFG gefördertes unbefristetes Arbeitsverhältnis besteht.

– Die Projektförderung kann auch in Zuschüssen an Selbsthilfeeinrichtungen bestehen, die darauf abzielen, die soziale Integration und Handlungsfähigkeit benachteiligter sozialer Gruppen zu verbessern und die insbesondere von erwerbslosen Personen getragen werden. Sofern die Projektförderung andere Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrifft, z. B. Soziale Betriebe, ist unter Berücksichtigung des Tätigkeitsfeldes und der regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstruktur ein Projektförderplan zu erarbeiten, in dem der Zeitraum der Förderung und ihre degressive Gestaltung einvernehmlich festgelegt werden, um so wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Effizienzkriterien miteinander zu kombinieren.

– Die haushaltsrechtlichen Vorschriften über die Bewirtschaftung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den einzelnen Arbeitsämtern sollen ihre gegenseitige Deckungsfähigkeit vorsehen und den lokalen Ämtern arbeitsmarktpolitische Experimente ermöglichen. Abrechen-

bare Erfolgskriterien sind hierbei insbesondere auch die Verzahnung der Mittel mit anderen öffentlichen Haushalten und arbeitsmarktpolitischen Akteuren und die Förderung besonders benachteiligter Personengruppen. Diese Dezentralisierung der Mittelbewirtschaftung muß mit einer Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen verbunden werden. Hierzu zählt insbesondere auch eine Beteiligung von Vertretern der „Maßnahmenträger" und der Erwerbslosen. Gleichzeitig setzt eine solche Dezentralisierung einen wirksamen überregionalen Risikoausgleich voraus, der auch sektorale Entwicklungen und überregionale wirtschaftliche Verflechtungen und Kreisläufe berücksichtigt.

Bonn, den 29. Oktober 1996

Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333